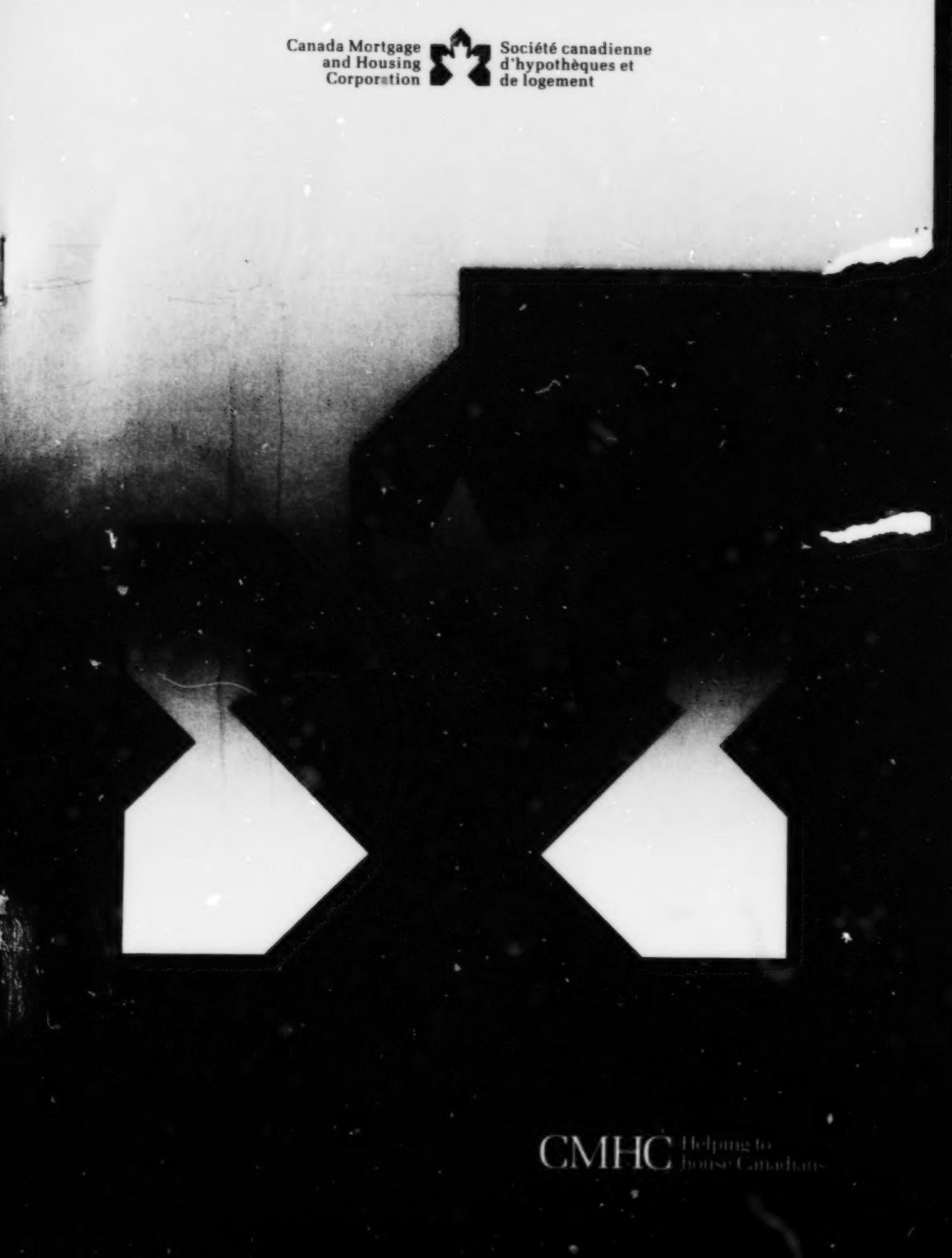
Canada Mortgage and Housing Corporation

Société canadienne d'hypothèques et de logement



CMHC Helping to house Canadians

91-02829/

FINAL REPORT ON THE PUBLIC CONSULTATION ON RESIDENTIAL RENOVATION IN CANADA

FINAL REPORT ON THE PUBLIC CONSULTATIONS ON RESIDENTIAL RENOVATION IN CANADA

CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION

OTTAWA

AUGUST 1989

TABLE OF CONTENTS

		Page
1.	INTRODUCTION	1
2.	PRIVATE RENOVATION MARKET	1
	2.1 Objective	1
	2.2 Background	1
	2.3 Impediments to Residential Renovation	2
	2.4 What Needs to Be Done	2
3.	ASSISTED RESIDENTIAL RENOVATION	4
	3.1 Homeowner RRAP	5
	3.2 RRAP for the Disabled	8
	3.3 Modification Needs of the Frail Elderly	9
	3.4 Emergency Repair Program	9
4.	CONCLUSION	9
	4.1 Market Renovation	9
	4.2 Residential Rehabilitation Assistance Program	10

1. INTRODUCTION

This paper describes the consensus that has emerged from the public consultation process on residential renovation in Canada.

The objective of the consultation on residential renovation was to solicit advice on:

- the appropriate role for government in private renovation markets and
- modifications to RRAP to ensure that it will operate as an effective social housing program.

The terms of reference for the consultation preclude any major new spending programs or direct subsidies for market renovation, and require that proposals for assisted renovation respect current budget limits.

Consultation papers were published in 1987 and 1988 that outlined the rehabilitation needs of the Canadian housing stock and options for government action.

Over 80 submissions to the two rounds were received from provincial housing agencies, housing interest groups, federal government departments, and private citizens.

2. PRIVATE RENOVATION MARKET

2.1 Objective

The federal government is concerned about health and safety hazards faced by some occupants of seriously deteriorated dwellings. Rehabilitation is frequently less costly than demolition and new construction and should be undertaken where appropriate. Repairs and rehabilitation should be of sufficient quality to remove health and safety hazards, and to prolong the life of the housing stock.

2.2 Background

Throughout the 1980s, from 10 to 12 percent of Canada's housing stock has been rated as needing major repair by respondents to Statistics Canada surveys. In 1988 the total was 943,000 dwellings. About 60% of units needing major repair are occupied by moderate and high income households indicating that lack of income is not the primary cause of inadequate maintenance. While the volume of renovation expenditures has grown rapidly and now is roughly equivalent

to the volume of new construction, about 75% of expenditure is on additions and improvements. Repair projects on deteriorated dwellings receive only 25% of the total.

The National Housing Survey sponsored by CMHC in 1986 showed that occupants underestimate their dwelling's need for repair so the Statistics Canada data may be regarded as a conservative estimate of the extent of repair needs. Only half of the owners of deteriorated dwellings do any rehabilitation and the average expenditure by those who have done repairs ($3,200 in 1985 according to the NHS) was less than required.

2.3 Impediments to Residential Renovation

The consultation papers suggested four possible impediments to renovation which might be removed by government intervention:

- inadequate consumer knowledge of repair need;
- exaggerated consumer perception of risk in the purchase of renovation services;
- cumulative influence of neighborhood-wide residential deterioration;
- inadequate availability of debt financing.

There was general agreement that the first two factors were key to the promotion of an effective campaign of home renovation. Evidence on the importance of neighborhood effects is mixed. There was also agreement that commercial sources of debt financing are adequate.

2.4 What Needs to Be Done

There were no objections raised in either round of consultations to the rationale for federal government interest in housing stock condition, and initiatives designed to support consumers and the industry received favourable comment.

Consumer Information:

The consultation provided general support for provision by CMHC of educational material for consumers and for a media campaign promoting maintenance and rehabilitation. Some

organizations expressed willingness to participate in an information campaign. It was emphasized however that duplication of private and existing public information services should be avoided.

Where consumers are indifferent to repair or where they are making deliberate choices to spend disposable income on other goods, CMHC could more aggressively advocate repair of items that constitute a health or safety hazard or items that, if deferred, would accelerate dwelling deterioration. A mass media campaign may be effective in this regard. This suggestion was supported by some interest groups and provinces, although some reservations were expressed about the cost and the likelihood of attracting industry participation.

There was interest in the proposal for CMHC to initiate a renovation advisory service but several groups indicated that there is some danger in competing unfairly with the private sector. Developmental assistance for the emerging private home inspection industry could help avoid this problem.

Consumer Confidence:

Many groups recognized that the renovation industry does not have a good image. CMHC is seen by some respondents as having the capacity to lead an industry development initiative. Contractor training was supported as a means of improving professional and technical capacity by several respondents.

Contractor certification and renovation warranties were viewed as having potential to protect consumers, and received support from several respondents. Such support is subject to their feasibility being demonstrated. Preliminary research done by CMHC has indicated that a national renovation warranty program would be financially self-sustaining. Direct government delivery of warranty services was opposed. Some interest was expressed in a voluntary, industry-based warranty program, with some governmental participation at the start-up stage.

Research on Neighborhood Dynamics and Residential Deterioration:

Another question that arises in the development of new policy is whether programs should be targeted to deteriorated neighborhoods to stimulate their revitalization. The alternative is to aim programs more

broadly at all affected consumers and producers.

There was widespread opposition to targeting social housing programs to declining neighborhoods. This opposition may be based on the lack of strong evidence that government generated renovation activity stimulates private activity, or on concerns about introducing constraints that would reduce social housing program cost-effectiveness. The majority of briefs opposed geographical targeting of market programs. There was one in support and several omitted comment.

There was support for more research into factors constraining renovation activity including the processes governing neighborhood deterioration and effects of public policy on housing quality.

Financial Market Constraints:

None of the respondent organizations offered evidence of financial constraints (as distinct from low incomes) to renovation. Large volumes of funds are available from commercial lenders for home improvement purposes. These usually take the form of secured or unsecured personal loans or personal lines of credit. There were comments that the CMHC second mortgage insurance program is largely unknown to middle income consumers and suggestions were made that marketing improvements be made. CMHC could expand the coverage of its second mortgage loan insurance program to include more widely used forms of renovation financing.

3.0 ASSISTED RESIDENTIAL RENOVATION

In 1985 the Residential Rehabilitation Assistance Program was converted from a housing stock maintenance program to a social housing program with few changes being made to its design. Concerns were subsequently expressed about its effectiveness as a social housing program. During the first round of consultations, CMHC requested input on what RRAP's role should be as a social housing program.

A second round of consultations solicited comments on specific program design issues, such as how assistance should be related to ability-to-pay, definition of eligible repairs, whether non-market areas warranted a special program design, and whether renovation needs other than health and safety should also be eligible for assistance.

Issues considered with respect to special renovation needs

included whether Disabled RRAP should be targeted to core need households and whether a program should be introduced to meet the needs of the frail elderly. The adequacy of benefits provided by the Emergency Repair Program was also raised during the second round discussions.

3.1 Homeowner RRAP

Objectives

The consensus of views expressed during the consultations is that Homeowner RRAP is a cost-effective alternative to the non-profit and the rent supplement programs in dealing with adequacy problems and rural crowding. It should therefore continue to be part of the social housing program package. The objective of Homeowner RRAP should be to renovate substandard dwellings occupied by core need households. Assistance should take into consideration the client's ability to bear some share of repair costs.

There was support both from interest groups and from provinces to consider allowing second RRAP loans where repair needs re-emerge. Clients would have to remain in core need and would be expected to show evidence of proper maintenance of their dwellings.

Program Design

The majority of respondents supported continuation of a program providing loans to cover eligible rehabilitation costs. A portion of the loan would be forgiven, depending on the client's ability-to-pay. The period over which the loan is forgiven is currently related to the size of the loan and is dependent on continued ownership of the property. There were no proposals to the contrary.

To ensure equitable treatment of similar clients, households with higher renovation costs should receive more assistance than others with lower renovation costs where the two have similar abilities to pay. Given this, it is more appropriate to base forgiveness on a percentage of renovation costs than to provide a fixed dollar limit based on income, as is currently the case.

Loan Forgiveness to be Related to Eligible Renovation Costs

The current objective for extended dwelling life was supported by most respondents. Eligible rehabilitation

costs would include repairs to health and safety hazards and basic amenities. In rural and remote areas, they would also include adding space to relieve crowding problems. Many respondents proposed increasing the maximum forgiveness.

Repairs should be of sufficient quality to last 15 years with proper maintenance. The objective of extending the useful life of the dwelling was seen as a more cost-effective approach to rehabilitation than addressing emergency repairs only, which would result in frequent applications for assistance.

In determining renovation needs and to achieve a rough parity with other social housing programs, RRAP assistance should be available to remove health and safety hazards, and should also assist in providing a basic level of livability. Basic amenity items, including energy-related renovations, provision of storage space and kitchen cabinets, should continue to be funded under RRAP. Amenity items should not determine program eligibility, nor should their repair/installation be mandatory. Flexibility should also be allowed to recognize differences in servicing requirements and other lifestyle preferences in rural and remote areas (e.g. no need for indoor running water), without jeopardizing basic health and safety.

The issue of whether RRAP should address crowding problems in urban areas has been raised. Owner crowding is not a large problem in urban areas and in most cases, other housing options are available. In light of this, overcrowding should continue to be addressed in rural areas only.

Maximum assistance levels should be sufficient to fully address the repair costs of most dwellings needing major repairs, with appropriate adjustments to reflect the higher cost of qualified labour and materials in northern and remote areas. Annual indexation of the maximum forgiveness to ensure that the program remains able to fully address repair needs was suggested. In 1985, the estimated cost of repairing units in need of major repair was almost $7,000. Less than 20% of surveyed units which needed major repair would have cost more than $12,000 to repair. The maximum forgiveness of $5,000 under Homeowner RRAP is currently insufficient, resulting in partial rehabilitation of some units and exclusion of worst-off clients from the program.

Loan Forgiveness to be Related to Client Ability to Pay

The second consultation paper stated that the percentage of

renovation cost that is forgiven should depend upon the household's ability-to-pay. With a given repair need, a household with a lower relative ability to pay should receive more assistance than one with a higher ability-to-pay.

Under the current program, assistance is related to income alone and one forgiveness scale, by which assistance phases out at an household income of $23,000, is applied nationally. This approach creates several problems, resulting primarily from the lack of sensitivity to local variations in incomes and shelter costs. These problems include exclusion of some core need households from any benefits (core need income thresholds can range upwards of $35,000 for large families living in high cost areas) and the creation of a "cliff effect", whereby households with incomes one dollar over CNIT are ineligible for large benefits.

Several briefs supported using current gross household income relative to the core need income threshold (CNIT) as the measure of ability-to-pay. For example, scaling the percentage forgiveness to income relative to CNIT could allow one hundred per cent forgiveness for households with incomes below 50 per cent of CNIT. Forgiveness could be reduced to zero at CNIT. This would ensure that all clients in core need qualify for some benefit. In addition, the cliff-effect at the core need income threshold could be eliminated. The impacts of these changes would be to increase benefits to clients with very low incomes but also to eliminate the possibility of full subsidies to clients with incomes near CNIT.

The issue of treatment of personal wealth was raised during the consultations. Most respondents disagreed with explicitly basing assistance on wealth. Yet people with more assets are better off than others with fewer since they have more resources with which to solve their housing problem. Therefore, consideration should be given to priorizing clients by taking some measure of wealth into consideration. For example, an occupant self-declaration of assets could be required. Any applicant with assets over a threshold level could be placed on a waiting list pending availability of funds toward the end of the program year. This would ensure that the highest priority is given to low income applicants with little personal wealth.

The option of requiring households with low shelter costs to assume more debt before being eligible for assistance was raised during the consultation. Most respondents opposed

the idea. Many clients, particularly the elderly who have repaid their mortgages, would be unlikely to participate in a program that required them to assume more debt. Those with high shelter cost to income ratios, in particular the young, would benefit even though their problem is temporary. Also, because owners have control over their shelter costs, they could increase them in order to benefit more from the program.

Repayable Loans

There was support from financial industry organizations for government insuring high risk loans, and for acting as a lender of last resort. There were other suggestions that the availability of both the forgivable and repayable loan portions from CMHC improves the operation of the program.

This means that CMHC should continue to offer repayable loans to cover the balance of the repair costs not covered by forgiveness. It is recognized, however, that clients who face an existing affordability problem may be disenfranchised from program participation. Recognition of the value of self-help will be explored as an option for reducing repayment requirements. In addition, a payment deferment option would permit clients facing hardship to have access to RRAP assistance to address their repair needs.

3.2 RRAP for the Disabled

At present, the unique income limits under RRAP for the Disabled means that some disabled households are ineligible for Homeowner RRAP because their incomes are over the $23,000 maximum. In such cases, they may be disqualified from receiving assistance under RRAP for the Disabled if they are unable to bring their unit up to standard themselves.

CMHC is soliciting advice on four options to deal with this problem. The first option would be to bring RRAP for the Disabled in line with the other federal social housing programs and target assistance to households with incomes below the core need threshold. If this policy were followed, twenty five percent of the disabled RRAP clients would become ineligible for assistance. Under the second option, adjustments to the income thresholds would be made in recognition of the higher housing costs faced by disabled households. This approach would resolve the mismatch

between eligibility for Homeowner RRAP and RRAP for the Disabled. But it would expand eligibility for assistance under the other social housing programs as well. A third option would be to separate Disabled RRAP from the social housing programs, requiring only that assisted units be free from health and safety hazards. Lastly a gradual move towards targeting could be employed, with a phase out of the current program as the core need income thresholds "catch-up" with the income limits currently in place.

3.3 Modification Needs of the Frail Elderly

Many frail elderly, while not disabled, require modifications to their homes in order to continue to live independently. A separate program component directed at elderly households with incomes below the core need income thresholds could provide funding for such modifications. These modifications would include items such as relocating switches, and installing lever-type door handles, slip-resistant finishes in baths and showers, and hazard warning devices, etc. The amount of assistance required to carry out these modifications is substantially less than that available under RRAP for the Disabled, possibly up to $2,500.

3.4 Emergency Repair Program (ERP)

ERP assistance addresses emergency repairs required for the continued safe occupancy of a unit. If benefit levels under RRAP are increased, this would permit units with a higher level of repair need to be brought up to acceptable health and safety standards than is currently possible. ERP would continue to be available for those units in rural areas which cannot qualify for RRAP, either because of excessive repairs or prohibitive costs beyond the revised RRAP limits.

Since ERP is being examined as part of the Rural and Native Housing Program evaluation, it would be premature to introduce amendments to the program at this time.

4. CONCLUSION

4.1 Market Renovation

The consensus of the consultation process supports the following roles for the federal government:

- to advocate high standards of home maintenance, to produce and disseminate information on home repairs, and to support the private house inspection industry;

- to educate consumers about their rights and obligations when hiring contractors to do renovations, and to support the private renovation industry;

- to conduct research on factors leading to residential and neighborhood deterioration, and to disseminate the results;

- to improve the effectiveness of existing government renovation financing programs.

4.2 Residential Rehabilitation Assistance Program

A Consultation Paper on Housing Renovation suggested cost-effectiveness, equity, and targeting efficiency as criteria for assessing alternative program designs. The design supported by the majority of participants in the consultation achieves cost-effectiveness by ensuring that those with high repair costs receive enough assistance to completely remove health and safety hazards. Further, those with higher incomes must bear some portion of the repair costs themselves.

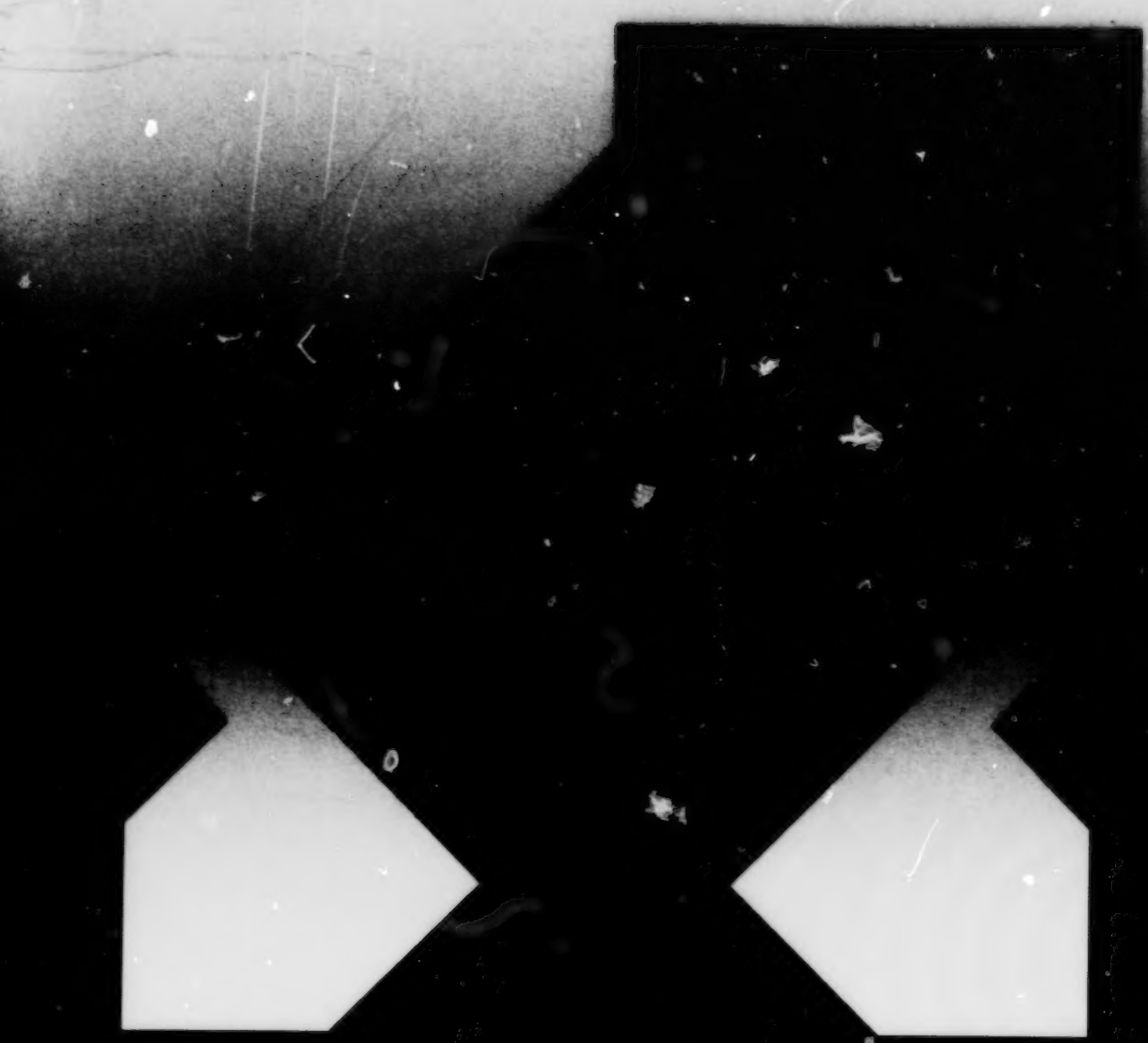
Vertical equity is achieved by ensuring that the core need households who are least well-off receive more assistance than those with higher incomes or more wealth. If not explicitly used to determine benefit levels, wealth could at least be used as a means of establishing priority among potential applicants. Horizontal equity is achieved by relating assistance to real income, which is nominal income appropriately adjusted by the local cost of living as reflected by housing costs.

Targeting efficiency is achieving by scaling assistance out at the core need income threshold. This eliminates large differences in benefits between those with incomes immediately above and below the income eligibility thresholds, thus removing incentives to cheat or to lower earnings in order to become eligible.

CMHC would be pleased to receive comments on whether participants in the renovation consultation support the conclusions of this paper.

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Canada Mortgage and Housing Corporation



SCHL Question habitation
Comptez sur nous

RAPPORT DÉFINITIF DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA RESTAURATION DES LOGEMENTS AU CANADA

RAPPORT DÉFINITIF DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA RESTAURATION DES LOGEMENTS AU CANADA

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

OTTAWA

AOÛT 1989

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	INTRODUCTION	1
2.	LE MARCHÉ PRIVÉ DE LA RESTAURATION	1
2.1	Objectif	1
2.2	Contexte	1
2.3	Obstacles à la restauration des logements	2
2.4	Mesures à prendre	2
3.	AIDE À LA RESTAURATION DES LOGEMENTS	4
3.1	PAREL pour les propriétaires-occupants	5
3.2	PAREL pour les personnes handicapées	9
3.3	Besoins de modification du logement des personnes âgées fragiles	9
3.4	Programme de réparations d'urgence	10
4.	CONCLUSION	10
4.1	Marché de la rénovation	10
4.2	Programme d'aide à la remise en état des logements	10

1. INTRODUCTION

Le présent rapport décrit le consensus qui s'est dégagé de la consultation publique sur la restauration des logements au Canada.

Cette consultation visait à solliciter des avis sur :

- le rôle que le gouvernement devrait jouer dans les marchés privés de la restauration; et
- les modifications qu'il faudrait apporter au PAREL pour en assurer l'efficacité en tant que programme de logement social.

Le mandat de la consultation exclut tout nouveau programme entraînant de fortes dépenses et toute subvention directe à la restauration pour le marché privé, et exige que les propositions de rénovation subventionnée respectent les limites du budget actuel.

Des documents de consultation publiés en 1987 et 1988 exposaient les besoins de remise en état du parc de logements canadien et les solutions qui s'offraient au gouvernement.

Au cours des deux séries de consultations, plus de 80 dossiers ont été reçus de sociétés d'habitation provinciales, de groupes s'intéressant au logement, de ministères fédéraux et de particuliers.

2. LE MARCHÉ PRIVÉ DE LA RESTAURATION DES LOGEMENTS

2.1 Objectif

Le gouvernement fédéral s'inquiète des dangers que certains logements sérieusement détériorés présentent pour la santé et la sécurité de leurs occupants. Comme la remise en état coûte souvent moins cher que la démolition et la reconstruction, il faudrait choisir cette solution quand elle paraît pertinente. La réparation et la remise en état devraient être suffisamment soignées pour supprimer tout danger pour la santé et la sécurité et prolonger la durée du parc de logements.

2.2 Contexte

Au cours des années 80, les enquêtes de Statistique Canada ont permis de constater que de 10 à 12 p. 100 des logements canadiens avaient besoin d'importantes réparations. En 1988, le nombre total en atteignait 943 000. Environ 60 p. 100 des logements qui ont besoin de réparations majeures sont occupés

par des ménages à revenu moyen ou élevé, ce qui signifie que la faiblesse du revenu n'est pas la principale cause d'un entretien suffisant. Bien que le montant global des dépenses de restauration ait rapidement augmenté et corresponde environ à celui de la construction neuve actuelle, près de 75 p. 100 de ces dépenses sont consacrées aux ajouts et aux améliorations. La réparation de logements détériorés n'accapare que 25 p. 100 du total.

L'Enquête nationale sur l'habitation effectuée par la SCHL en 1986 a démontré que les occupants sous-estiment les besoins de réparation de leur logement, de sorte que les données de Statistique Canada peuvent être considérées comme une estimation prudente de l'envergure des besoins de réparation. Seulement la moitié des propriétaires de logements détériorés procèdent à une remise en état quelconque et le montant moyen qu'ils y consacrent (3 200 $ en 1985, d'après l'ENH) est inférieur aux besoins.

2.3 Obstacles à la restauration des logements

Les documents de consultation relèvent quatre obstacles possibles à la restauration, qu'une intervention gouvernementale pourrait éliminer :

- Les consommateurs ne sont pas suffisamment au courant du besoin de réparations;
- Les consommateurs exagèrent les risques inhérents à l'achat de services de restauration;
- La détérioration des logements d'un quartier exerce une influence cumulative;
- L'accès au crédit est trop difficile.

On s'est entendu à dire que les deux premiers points revêtaient une importance primordiale dans la promotion d'une campagne efficace de restauration des maisons. Quant à l'influence du quartier, les preuves ne sont pas concluantes. On était aussi d'avis que les sources commerciales de financement par emprunt étaient suffisantes.

2.4 Mesures à prendre

Au cours des deux séries de consultations, personne n'a contesté les motifs de l'intérêt que le gouvernement fédéral porte à l'état des logements, et l'on a loué les initiatives destinées à soutenir les consommateurs et l'industrie.

Information des consommateurs :

Les personnes et organismes consultés estimaient généralement que la SCHL devrait diffuser des publications qui renseigneraient les consommateurs et qu'une campagne médiatique devrait être lancée pour promouvoir l'entretien et la remise en état des logements. Certains organismes se sont dits prêts à participer à une campagne d'information. On a toutefois souligné que le secteur privé et les services d'information publics doivent éviter d'effectuer les mêmes tâches chacun de son côté.

Lorsque les consommateurs ne se préoccupent guère de la restauration ou choisissent délibérément d'utiliser leur revenu disponible à d'autres fins, la SCHL pourrait se montrer encore plus persuasive pour encourager la correction des défauts susceptibles de nuire à la santé ou la sécurité ou d'accélérer la détérioration. Une campagne de publicité pourrait produire de bons résultats à cet égard. Certains groupes intéressés et certaines provinces étaient également de cet avis, exprimant toutefois des réserves quant aux coûts inhérents et aux chances de susciter la participation de l'industrie.

L'idée de la création, par la SCHL, d'un service consultatif sur la restauration des logements a soulevé de l'intérêt mais plusieurs groupes ont signalé le danger d'une concurrence injuste avec le secteur privé. L'aide au développement de la jeune industrie privée de l'inspection des maisons contribuerait à éviter ce problème.

Confiance des consommateurs :

De nombreux groupes ont reconnu que l'industrie de la restauration n'a pas la meilleure des réputations. Certains répondants estiment que la SCHL est capable de prendre des initiatives de développement de l'industrie. Plusieurs ont préconisé la formation des entrepreneurs comme moyen d'améliorer la capacité professionnelle et technique.

L'accréditation des entrepreneurs et la garantie des travaux ont été proposées comme moyens de protéger les consommateurs; plusieurs répondants étaient de cet avis. Mais il faudra d'abord démontrer que ces moyens sont possibles. D'après les recherches préliminaires effectuées par la SCHL, un programme national de garantie des travaux de restauration pourrait s'autofinancer. On s'est opposé à l'émission directe de garanties par le gouvernement. L'idée d'un programme volontaire de garanties par l'industrie, moyennant la participation du gouvernement au démarrage, a soulevé de l'intérêt.

Recherches relatives à l'influence du quartier sur la détérioration des logements :

Il faudra également se demander, dans l'élaboration d'une nouvelle ligne de conduite, si les programmes devraient être orientés vers les quartiers pour en stimuler la revitalisation ou, de façon plus générale, vers l'ensemble des consommateurs et des producteurs touchés.

Beaucoup ont déconseillé le ciblage des programmes de logement social vers les quartiers en dégradation. Cette opposition vient peut-être de ce qu'on n'a pas de preuves concluantes que l'activité de restauration engendrée par le gouvernement stimule l'activité privée, ou qu'on craint l'introduction de contraintes qui réduiraient l'efficience des programmes. La majorité des dossiers désapprouvaient le ciblage géographique des programmes axés sur le marché, à une exception près, et plusieurs ont omis le sujet.

On a préconisé une augmentation de la recherche sur les facteurs qui appellent l'activité de restauration, notamment les causes de la détérioration des quartiers et les effets de la politique publique sur la qualité des logements.

Limites du marché financier :

Aucun organisme répondant n'a démontré que la restauration se heurtait à des contraintes financières (autres que les revenus peu élevés). Les prêteurs commerciaux disposent de fonds considérables pour l'amélioration des maisons, sous forme de prêts personnels garantis ou non garantis ou de marges de crédit personnelles, habituellement. On a fait observer que le programme d'assurance de prêts hypothécaires de second rang par la SCHL est bien peu connu des consommateurs à revenu moyen et l'on a suggéré d'en améliorer la commercialisation. La SCHL pourrait élargir la portée de ce programme pour y inclure des formes plus largement utilisées de financement des travaux de restauration.

3.0 AIDE À LA RESTAURATION DES LOGEMENTS

En 1985, le Programme d'aide à la remise en état des logements, qui visait l'entretien du parc de logements, devenait un programme de logement social, moyennant de légères modifications. On s'est par la suite interrogé sur son efficacité, comme programme de logement social. Pendant la première série de consultations, la SCHL a demandé que soit défini le rôle du PAREL en tant que programme de logement social.

Au cours de la deuxième série, elle a sollicité des observations sur certains aspects du programme, à savoir la manière dont l'aide devrait être reliée à la capacité de payer, la définition des réparations admissibles, si les zones hors marché justifiaient une forme particulière de programme, et si les restaurations devenues nécessaires pour des motifs autres que la salubrité et la sécurité devraient être également admissibles.

Les points envisagés, au chapitre des besoins spéciaux de restauration, englobaient les questions suivantes : le PAREL pour personnes handicapées devrait-il être ciblé vers les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement? et y a-t-il lieu d'instituer un programme pour répondre aux besoins des personnes âgées fragiles? On s'est également demandé, pendant la deuxième série de consultations, si les montants versés en vertu du Programme de réparations d'urgence étaient suffisants.

3.1 PAREL pour les propriétaires-occupants

Objectifs

D'après le consensus qui s'est dégagé des consultations, le PAREL pour les propriétaires-occupants constitue une solution de rechange efficiente aux programmes de logement sans but lucratif et de supplément de loyer dans les cas de surpeuplement en milieu rural et de logements défectueux. Par conséquent, il a bien sa place parmi les programmes de logement social. Il devrait avoir pour objectif de restaurer les logements délabrés occupés par des ménages qui éprouvent des besoins impérieux. L'aide accordée devrait tenir compte de la capacité du client d'assumer une partie des frais de réparation.

Tant les groupes intéressés que les provinces ont jugé souhaitable de permettre un deuxième prêt PAREL lorsque des besoins de réparation se font à nouveau sentir. Les ménages y seraient admissibles s'ils sont demeurés dans la catégorie des besoins impérieux et s'ils peuvent démontrer qu'ils ont bien entretenu leur logement.

Conception du programme

La majorité des répondants appuyaient le maintien d'un programme qui fournit des prêts destinés à payer les frais de remise en état admissibles. Une partie du prêt serait susceptible de remise, selon la capacité de payer du bénéficiaire. La période de remise du prêt est actuellement fonction du montant de celui-ci et la remise ne sera accordée qui si le bénéficiaire demeure propriétaire-occupant. Aucune proposition en sens contraire n'a été formulée.

Pour que de tels clients soient équitablement traités, les ménages dont les frais de restauration sont plus élevés devraient recevoir une aide plus considérable que ceux dont les coûts de restauration sont moindres, si leur capacité de payer est la même. Il est donc plus opportun de fonder la remise sur un pourcentage des frais de restauration que de fixer un montant maximum, comme c'est actuellement le cas.

La Remise du prêt doit être fonction des frais de restauration admissibles

La plupart des répondants approuvaient l'objectif actuel de prolongation de la durée utile des logements. Les frais de remise en état admissibles engloberaient les travaux nécessaires en vue de supprimer les dangers pour la santé et la sécurité et assurer les éléments de confort de base. Dans les régions rurales et éloignées, ils comprendraient aussi les agrandissements requis pour remédier aux problèmes de surpeuplement. De nombreux répondants ont proposé d'augmenter la proportion maximum de la remise.

Les réparations devraient être assez bien effectuées pour durer au moins 15 ans, moyennant un entretien consciencieux. On a affirmé que la prolongation de la durée utile constituait une formule plus efficiente de remise en état que les simples réparations d'urgence, lesquelles entraîneraient de fréquentes demandes d'aide.

Dans la détermination des besoins de restauration, afin d'atteindre une parité approximative avec les autres programmes de logement social, les subventions PAREL devraient être accessibles pour supprimer les dangers à la santé et la sécurité et pour apporter un niveau fondamental d'habitabilité. Les éléments de confort essentiels, y compris les travaux de restauration d'ordre énergétique et l'aménagement d'espaces de rangement et d'armoires de cuisine, devraient continuer d'être financés par le PAREL. Les éléments de confort ne devraient pas servir de critère d'admissibilité au programme et leur réparation ou installation ne devrait pas être obligatoire. Il faut également laisser une certaine latitude permettant de tenir compte des différences de besoins de services et des autres préférences reliées au style de vie dans les régions rurales et éloignées (p. ex. l'absence de besoin d'eau courante dans la maison), sans sacrifier les normes minimales de salubrité et de sécurité.

On s'est demandé si le PAREL devrait résoudre les problèmes de surpeuplement en milieu urbain. Le surpeuplement ne constitue pas un problème majeur dans les secteurs urbains et d'autres possibilités de logement sont presque toujours présentes. Le PAREL devrait donc demeurer un moyen de remédier au surpeuplement dans les régions rurales seulement.

Les niveaux maximums d'aide devraient être assez élevés pour assurer le paiement complet des frais de réparation de la plupart des logements qui ont besoin de réparations importantes, moyennant les rajustements dictés par le coût plus élevé de la main-d'oeuvre qualifiée et des matériaux dans les régions nordiques et éloignées. On a suggéré l'indexation annuelle de la remise maximum afin que le programme demeure en mesure de satisfaire intégralement aux besoins de réparations. En 1985, les frais estimatifs de remise en état des logements qui avaient besoin de réparations majeures atteignaient presque 7 000 $. Les frais auraient dépassé 12 000 $ pour moins de 20 p. 100 des logements examinés qui avaient besoin de réparations majeures. Le montant maximum de 5 000 $ de la remise prévue par le PAREL pour les propriétaires-occupants est présentement insuffisant, de sorte que certains logements ne sont que partiellement remis en état et que les clients les plus nécessiteux sont exclus du programme.

La remise du prêt doit être fonction de la capacité de payer

Le deuxième document de consultation précisait que le pourcentage de remise du prêt à la restauration devrait dépendre de la capacité de payer du ménage. Pour un besoin de réparation donné, un ménage dont la capacité relative de payer est moins forte devrait recevoir une aide plus considérable que celui dont la capacité de payer est supérieure.

Aux termes du programme actuel, l'aide est simplement fonction du revenu et il n'y a pour tout le pays qu'une seule échelle de remise, en vertu de laquelle l'aide diminue progressivement lorsque le revenu du ménage atteint 23 000 $. Cette formule engendre plusieurs problèmes, découlant surtout du manque d'adaptation aux variations de revenu et de coût du logement d'un endroit à l'autre. Ainsi, certains ménages éprouvant des besoins impérieux ne peuvent bénéficier du programme (les PRBI peuvent atteindre 35 000 $ pour les familles nombreuses vivant dans des régions où les coûts sont élevés) et l'on observe un "effet tout ou rien", en ce sens que les ménages dont le revenu dépasse le PRBI d'un dollar ne peuvent recevoir une aide importante.

Plusieurs dossiers recommandaient l'utilisation du revenu brut actuel du ménage par rapport au plafond de revenu déterminant le besoin impérieux, pour mesurer la capacité de payer. Par exemple, en fondant le pourcentage de remise sur le niveau de revenu par rapport au PRBI, on pourrait accorder une remise complète à des ménages dont le revenu est inférieur à la moitié du PRBI. La remise pourrait être réduite à zéro quand le revenu est égal au PRBI. De cette façon, tous les ménages éprouvant un besoin impérieux auraient droit à une certaine aide, et l'on éviterait l'"effet tout ou rien". Ces modifications auraient

pour conséquences d'augmenter l'aide aux clients à revenu très faible et d'écarter la possibilité de subventions maximums à des clients dont le revenu approche du PRBI.

La question du traitement des ressources personnelles a été soulevée, lors des consultations. La plupart des répondants n'étaient pas d'accord pour fonder explicitement l'aide sur les ressources. Pourtant, les personnes dont l'avoir est considérable sont en meilleure posture que d'autres moins fortunées, puisqu'elles ont davantage de ressources pour résoudre leurs problèmes de logement. Il faudrait donc envisager d'établir un ordre de priorité des clients en tenant compte des ressources, dans une certaine mesure. Par exemple, on pourrait exiger que l'occupant déclare son avoir. Tout demandeur dont l'avoir dépasserait un certain niveau serait inscrit sur une liste d'attente, en espérant qu'il restera des fonds, vers la fin de l'année de programme. Ainsi, la cote de priorité la plus élevée serait accordée aux demandeurs qui ont à la fois un faible revenu et peu de ressources personnelles.

La possibilité d'exiger que les ménages dont les frais de logement sont peu élevés assument une part de dette plus lourde avant d'être admissibles à une subvention a aussi été soulevée pendant la consultation. La plupart des répondants s'y sont opposés. Beaucoup de bénéficiaires, en particulier les personnes âgées qui ont remboursé leurs emprunts hypothécaires, ne participeraient vraisemblablement pas à un programme qui leur imposerait un fardeau financier plus lourd. Les ménages dont le logement accapare une forte tranche du revenu, notamment les jeunes, en bénéficieraient même si leur problème est temporaire. De plus, étant donné que les propriétaires contrôlent leurs frais de logement, ils pourraient les accroître afin de profiter davantage du programme.

Prêts remboursables

Les organismes du secteur financier étaient d'avis que le gouvernement devrait assurer les prêts à risque élevé et servir de prêteur de dernier recours. On a aussi exprimé l'avis que la présence à la fois de tranches susceptibles de remise et de tranches remboursables, dans les prêts de la SCHL, améliore l'application du programme.

Par conséquent, la SCHL devrait continuer à offrir des prêts remboursables pour payer le solde des frais de réparation non couverts par le prêt susceptible de remise. On admet, cependant, que les clients aux prises avec un problème d'abordabilité seront peut-être privés du droit de participation au programme. La reconnaissance de la valeur de l'entraide sera explorée comme moyen possible de réduire les remboursements requis. De plus, grâce à une possibilité de report de paiements, les clients aux prises avec des problèmes pourraient obtenir une aide PAREL pour effectuer les réparations nécessaires.

3.2 PAREL pour personnes handicapées

Présentement, à cause des limites de revenu uniformes qui servent de critère au PAREL pour personnes handicapées, certains ménages handicapés ne peuvent avoir accès au PAREL pour les propriétaires-occupants parce que leur revenu dépasse le plafond de 23 000 $. En pareil cas, ils peuvent perdre l'admissibilité au programme s'ils sont incapables de rendre eux-mêmes leur logement conforme aux normes.

La SCHL sollicite des avis sur quatre moyens possibles de résoudre ce problème. La première solution consisterait à rendre le PAREL pour personnes handicapées conforme aux autres programmes fédéraux de logement social en ciblant l'aide vers les ménages dont le revenu est inférieur au plafond déterminant les besoins impérieux. Si l'on suivait cette ligne de conduite, 25 p. 100 des clients handicapés deviendraient inadmissibles au PAREL. En vertu de la deuxième solution, on redresserait les plafonds de revenu en raison des frais de logement plus élevés des ménages handicapés. Cette formule ferait disparaître la discordance entre l'admissibilité au PAREL pour les propriétaires-occupants et au PAREL pour personnes handicapées. Elle élargirait cependant du même coût l'admissibilité aux autres programmes de logement social. Une troisième solution consisterait à séparer le PAREL pour personnes handicapées des programmes de logement social, en n'exigeant seulement que les logements subventionnés ne comportent pas de danger pour la santé et la sécurité. Enfin, on pourrait graduellement s'orienter vers le ciblage, en abandonnant peu à peu le programme actuel à mesure que les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux "rattraperont" les limites de revenu présentement en vigueur.

3.3 Besoins de modification du logement des personnes âgées fragiles

Beaucoup de personnes âgées fragiles, bien que non handicapées, ont besoin de faire modifier leur logement pour continuer d'y vivre de façon autonome. Une composante distincte du programme, à l'intention des ménages âgés éprouvant des besoins impérieux, pourrait prévoir des fonds en vue de telles modifications. Celles-ci pourraient toucher le déplacement des interrupteurs, l'installation de dispositifs d'alarme en cas de danger, de dispositifs à levier pour ouvrir les portes, de finis antidérapants dans les baignoires et les douches, etc. Le montant de l'aide requise à cet égard est sensiblement inférieur à celui que le PAREL pour personnes handicapées peut fournir, soit jusqu'à 2 500 $.

3.4 Programme de réparations d'urgence (PRU)

L'aide du PRU vise les réparations qu'il faut apporter d'urgence à un logement si l'on veut continuer de l'occuper en toute sécurité. Les montants accrus qu'il est possible d'obtenir en vertu du PAREL permettront d'élever à un niveau acceptable de salubrité et de sécurité des logements qui requièrent à cette fin des travaux de réparation plus importants que les critères actuels le permettent. Le PRU demeurera disponible pour les logements qui ne sont pas admissibles au PAREL, dans les régions rurales, soit parce qu'ils ont besoin de réparations excessives ou parce que les coûts en seraient prohibitifs au point de dépasser les limites révisées du PAREL.

Comme le PRU est examiné dans le cadre de l'évaluation du Programme de logement pour les ruraux et les autochtones, il serait prématuré d'y apporter des modifications à ce stade-ci.

4. CONCLUSION

4.1 Marché de la rénovation

D'après le consensus qui s'est dégagé de la consultation, le gouvernement fédéral devrait jouer les rôles suivants :

- préconiser des normes élevées d'entretien des maisons, produire et diffuser des renseignements sur les réparations, et soutenir l'industrie privée de l'inspection des logements;

- informer les consommateurs de leurs droits et obligations lorsqu'ils confient des travaux de restauration à des entrepreneurs, et soutenir l'industrie privée de la restauration;

- effectuer des recherches sur les causes de la détérioration des logements et des quartiers, et en diffuser les résultats;

- améliorer l'efficacité des programmes gouvernementaux actuels de financement de la restauration.

4.2 Programme d'aide à la remise en état des logements

Le Document de consultation sur la restauration des logements propose d'évaluer les formes possibles de programme en partant de critères d'efficience, de traitement équitable des bénéficiaires et d'efficacité du ciblage. La forme de programme appuyée par la majorité des participants à la consultation est efficiente puisqu'elle apporte aux ménages qui doivent engager de fortes sommes dans la réparation de leur logement une aide

suffisante pour supprimer complètement les dangers à la santé et la sécurité. De plus, ceux qui touchent des revenus plus élevés doivent assumer eux-mêmes une partie des frais.

L'équité verticale est réalisée en veillant à ce que les ménages les plus nécessiteux reçoivent une aide plus forte que les ménages plus riches ou dont le revenu est supérieur. Si le degré de richesse n'est pas explicitement utilisé pour déterminer le niveau d'aide, il pourrait l'être au moins pour établir un ordre de priorité parmi les demandeurs éventuels. L'équité horizontale est réalisée en faisant dépendre l'aide du revenu réel, c'est-à-dire du revenu nominal dûment rectifié en raison du coût local de la vie qui se manifeste dans les frais de logement.

L'efficacité du ciblage est réalisée en diminuant progressivement l'aide à mesure que le revenu approche du plafond déterminant les besoins impérieux. On supprime ainsi les larges écarts de subvention entre les ménages dont le revenu est immédiatement au-dessus des plafonds de revenu admissible et ceux dont le revenu est immédiatement au-dessous, ce qui écarte les incitations à la fraude ou à l'abaissement du revenu afin de devenir admissible.

La SCHL serait heureuse de savoir si les participants à la consultation sur la restauration des logements sont d'accord avec les conclusions du présent rapport.